



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E
CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

LUCAS EDUARDO VERAS COSTA

**Determinantes socioeconômicos do processo de emancipação mu-
nicipal brasileiro**

Brasília - DF

2015



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E
CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

LUCAS EDUARDO VERAS COSTA

Determinantes socioeconômicos do processo de emancipação municipal brasileiro

Monografia apresentada ao Departamento de Economia como requisito para obtenção do Título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Brasília - DF

2015

LUCAS EDUARDO VERAS COSTA

Determinantes socioeconômicos do processo de emancipação municipal brasileiro

Monografia apresentada ao Departamento de Economia como requisito para obtenção do Título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Monografia apresentada em 4 de dezembro de 2015, Universidade de Brasília, Brasília – Distrito Federal.

Banca Examinadora:

Ana Carolina Pereira Zoghbi
Orientadora

Rafael Terra de Menezes
Convidado

AGRADECIMENTOS

Agradeço em especial ao meu pai e a minha mãe por estarem sempre ao meu lado nas horas mais árduas de trabalho e estudos me oferecendo apoio e conselhos valiosos. Agradeço também aos meus colegas de curso que durante toda a minha jornada nesta universidade me proporcionou momentos muitos divertidos e sempre me ajudaram nas intermináveis horas de estudos. Aos meus amigos de infância que residem no mesmo condomínio que eu, devo expressar minha gratidão por sempre me apoiarem em qualquer momento e me darem força para continuar traçando o meu caminho. À Ana Carolina Pereira Zoghbi, por ter sido minha grande tutora durante este trabalho.

ABSTRACT

This paper has as main target to identify the variables which influences the Brazilian municipal emancipation process. For so, a probit regression was done including a special variable that identifies if an emancipation of a neighbor influences a municipality to emancipate. It was found that the following variables has a negative effect on this process: population access to piped water, expected years of schooling, gross product per capita and transfer to the municipality by FPM. The life expectancy and the neighborhood with emancipated regions have positive effect on the process of emancipation. It was also presented how the administrative decentralization process occurred, which allowed the emancipation process, the main characteristics of the Fundo de Participação dos Municípios, the financier of the new municipalities, and the consequences that this process brought to the country.

Keywords: municipal emancipation, fiscal decentralization, social-economics determinants

RESUMO

Este trabalho possui como principal objetivo identificar variáveis que possuem algum efeito sobre o processo de emancipação municipal brasileiro. Para tanto, foi realizado uma regressão probit, incluindo uma variável espacial que busca identificar se a proximidade com municípios emancipados influencia que uma região se emancipe. Foi encontrado que as seguintes variáveis possuem influência negativa no processo de emancipação municipal: acesso da população à água encanada, expectativa de anos de estudos, renda per capita e transferências ao município via FPM per capita. A expectativa de vida e a proximidade com outras regiões emancipadas possuem influência positiva no processo de emancipação municipal. Este trabalho também apresentou como ocorreu o processo de descentralização administrativa no Brasil, que permitiu esse processo de emancipação, as principais características do Fundo de Participação dos Municípios, principal financiador dos novos municípios, e algumas consequências que este processo trouxe ao país.

Palavras-chave: emancipação municipal, descentralização fiscal, determinantes socioeconômicos

SUMÁRIO

1	Introdução	10
2	O processo de descentralização administrativo	13
2.1	De um governo militar centralizado até uma sistema federativo descentralizado.....	13
2.2	Algumas notas sobre o federalismo fiscal no Brasil.....	16
2.3	Uma breve explicação do sistema tributário brasileiro.....	20
3	As influências dos Fundos de Participação dos Municípios	24
4	Principais características do municípios emancipados	30
4.1	Aspectos teóricos do processo de emancipação.....	30
4.2	Evolução do número de municípios no território brasileiro.....	34
4.3	Dados sobre os municípios emancipados	37
5	Análise Econométrica	43
5.1	Descrição dos dados	43
5.2	Metodologia	45
5.3	Criação do lag espacial	47
5.4	Definição dos modelos.....	47
5.5	Resultados	48
6	Desdobramentos do processo de emancipação	52
7	Conclusão	54
8	Referências	56

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 2.1 - Total Arrecadado entre entes federativos.....	22
GRÁFICO 2.2 - Destino final da arrecadação entre cada ente federativo	23
GRÁFICO 3.1 - Composição da receita dos municípios	28
GRÁFICO 4.1 - Evolução do número de municípios	34

LISTA DE TABELAS

TABELA 3.1 - Segmentação do FPM por tipo de município.....	24
TABELA 3.2 - Valor direcionado ao FPM por tipo de município.....	25
TABELA 3.3 - Relação população e coeficiente do FPM Interior.....	26
TABELA 4.1 - Municípios criados por estado.....	35
TABELA 4.2 - Municípios criados por região	37
TABELA 4.3 - População dos municípios emancipados Error! Bookmark not defined.	
TABELA 4.4 - Municípios emancipados e sua renda.....	39
TABELA 4.5 - Municípios emancipados e Coeficiente de Gini	39
TABELA 4.6 - Municípios emancipados e anos de estudo	40
TABELA 4.7 - Municípios emancipados e IDH.....	41
TABELA 4.8 - Municípios emancipados e acesso à água encanada.....	42
TABELA 5.1 - Descrição das variáveis do atlas do desenvolvimento	43
TABELA 5.2 - Descrição das variáveis fora do atlas do desenvolvimento	45
TABELA 5.3 - Resultados do modelo	49

LISTA DE MAPAS

MAPA 1 - Distribuição espacial dos municípios emancipados.....	36
--	----

1 Introdução

A promulgação da Constituição Federal de 1988 no Brasil deu aos municípios novas atribuições, estes passaram a pactuar como membros da federação os colocando em posição de igualdade jurídica juntamente com a União, os Estados e o Distrito Federal. De acordo com Santos (1999), o município atingiu com essa Constituição patamares impensáveis de institucionalização quando comparados a Constituições anteriores.

Através dessa Constituição foi ratificado o Federalismo Fiscal no Brasil o qual mudou sua estrutura tributária dando aos municípios uma maior independência tributária o que aumentou a quantidade de receitas disponíveis para este ente federativo. Outro fator importante promovido pela Constituição foi a descentralização das políticas-públicas a qual conferiu aos municípios novas responsabilidades tanto no campo político como no campo administrativo (Santos, 2008). Entretanto, apesar de ter sido um marco para a democracia brasileira, a Constituição ainda apresenta algumas imperfeições já que um grande número de emendas constitucionais foram realizadas ao longo dos seus 26 anos de existência (Costa Júnior, 2009).

Como consequência, desde de 1988 houve um aumento significativo do número de municípios em território brasileiro. Às vésperas do fim da Ditadura Militar segundo o IBGE havia 4102 municípios em território nacional, em 2010 o número de municípios era de 5565 o que revela uma criação de 1463 municípios sendo este, então, um aumento de 35%. Dentre os municípios que foram criados após 1988, 73,84% possuem uma população menor que 10.108 habitantes. Dentre as principais justificativas apresentadas por estes municípios para a sua emancipação está o descaso da administração municipal em relação a região em questão. Vale ressaltar que dentro deste processo de emancipação municipal houve anos em que este processo foi mais intenso, foram estes em 1989, 1993 e 1997 onde foram criados 301, 483 e 533 municípios respectivamente. Uma possível razão para essas ondas seria que no ano seguinte haveria eleições para governador e a emancipação destes municípios poderia gerar um apoio político à coligação do governador em exercício.

O artigo da Constituição responsável por reger as emancipações municipais é o artigo 14 da CF. Segundo a sua redação original, o parágrafo quarto deste artigo define que a criação, fusão e desmembramento de Municípios ocorrerão de acordo

com lei estadual obedecendo o regimento de Lei Estadual Complementar. Porém em 13 de setembro de 1996 este parágrafo teve sua redação alterada pela Emenda Constitucional número 15. Segundo seu novo texto, a criação de novos municípios se dará mediante a lei estadual dentro do período determinado por Lei Complementar Federal. Cabe ressaltar que devido a essa Emenda Constitucional houve uma significativa redução no número de municípios criados, uma vez que a Lei Complementar Federal para reger este processo ainda não foi regulamentada deixando assim o processo de criação de municípios em espera. Contudo, municípios cujas leis de instalação já haviam sido formuladas antes desta emenda puderam ter seu processo de criação finalizado permitindo que, assim, um número significativo de municípios fossem criados após 1996.

Pode-se definir o processo de emancipação através de três óticas (Siqueira, 2003), a demográfica, a política institucional e a econômica. Na demográfica, explica-se que haveria as emancipações acontecerem onde houvesse uma grande densidade demográfica, já na política institucional as emancipações seriam explicadas graças ao novo papel do município na federação brasileira enquanto a econômica deriva de uma nova dinâmica econômica local.

Este fenômeno tem dividido a opiniões de pesquisadores quanto aos seus benefícios e restrições. Há aqueles que afirmam que esse processo é capaz de aumentar a participação popular no processo administrativo uma vez que aproximaria os habitantes e a administração municipal aumentando a eficiência das políticas públicas promovidas. Já aqueles que se posicionam contra frequentemente afirmam que esse processo de emancipação distorce as características tributárias do país.

Santos(2000) afirma que o entendimento de globalização está sendo captado de forma pecuniária pela federação brasileira. Segundo o este, o território sempre foi o palco de ações e não o ator, a guerra fiscal causada pela briga entre quais municípios beneficiariam mais a população ou a algumas empresas faz com que regiões e municípios menores se esvaziem ainda mais os tornando incapazes de gerar produtividade na dinâmica econômica.

Além do mais, Citadini(1998) afirma que dado que a grande maioria dos municípios criados possuem uma população muito pequena, tais municípios não são capazes de se auto gerir pelos impostos que arrecadam. A grande maioria sobrevive, então, de repasses governamentais. Tal fato contribuiria para o aumento do défi-

cit público prejudicando de maneira indireta todos os outros municípios do país. Logo, necessário que ocorresse um movimento contrário ao que se visualiza hoje, ou seja, a fusão de municípios que apesar de estar prevista na Constituição, ainda não se houve registro nas últimas duas décadas.

O objetivo deste trabalho é analisar os principais determinantes socioeconômicos do processo de emancipação municipal brasileiro e avaliar os seus desdobramentos para a dinâmica econômica regional. Além desta introdução este trabalho ainda possui mais 5 capítulos, a saber, o capítulo 2 descreve o processo de descentralização administrativa no Brasil, o capítulo 3 aborda as influências que o Fundo de Participação dos Municípios possuem sobre o orçamento dos municípios, o capítulo 4 analisa as principais características compartilhadas pelos municípios emancipados, o capítulo 5 faz uma análise de regressão do modelo “*probit*” para identificar as principais variáveis que influenciam este processo de emancipação, o capítulo 6 faz um resumo das principais consequências que este processo trouxe ao país e, por último, faz-se uma breve conclusão deste trabalho.

2 O processo de descentralização administrativo

A nova importância dada aos municípios após 1988 mudou a forma de se planejar as políticas públicas no Brasil. Agora, os municípios teriam uma nova forma de atuação pois passaram a poder utilizar sua receita fiscal de forma independente. Isto implica que as políticas implementadas pelo municípios poderiam estar ou não de acordo com as políticas nacionais. Logo, municípios que fossem criados teriam uma grande independência no seu nível de atuação gerando dessa forma incentivos para que estes se emancipassem.

O principal objetivo deste capítulo é analisar os principais aspectos teóricos e empíricos que fizeram com que o processo de descentralização administrativa advinda do federalismo fiscal tivesse uma grande parcela de responsabilidade no processo de emancipação. Este capítulo será composto de três subcapítulos. O primeiro trará um relato histórico das processo de descentralização administrativo do Brasil desde a época da Ditadura Militar e as principais mudanças trazidas pela nova Constituição, já o segundo buscará analisar os principais atributos que o federalismo fiscal precisa ter para ser exitoso, fazendo referências as atuais características políticas do Brasil, o terceiro fará uma descrição dos principais impostos arrecadados por municípios, estado e União evidenciando suas influências no processo de emancipação.

2.1 De um governo militar centralizado até uma sistema federativo descentralizado

O começo da ditadura militar em 1964 trouxe varias consequências para o Brasil, o país viu suas liberdades reprimidas através da extinção das eleições diretas para presidente e uma violência implacável perpetuada pelo Estado para reprimir os opositores do novo regime. Um processo de centralização do poder foi implantado, fato característico de governos autoritários, reduzindo a discricionariedade dos estados e municípios, tomando para a União grande parte das responsabilidades administrativas o que trouxe graves consequências para toda a sociedade.

Através da Emenda Constitucional nº 18¹, o Brasil teve o seu primeiro sistema tributário de caráter nacional e unificado, neste se indicativa quais seriam as compe-

¹ Esta emenda foi instaurada em 1º de dezembro de 1965

tências de cada ente federativo durante a arrecadação e como, posteriormente, seria feita a sua distribuição. Através deste foi extinto o sistema tributário vigente no qual havia três sistemas tributários autônomos – o federal, estadual e municipal - instaurados pela Carta Magna de 1946. Segundo Valentim (2003), este sistema teve como principal característica a sua rigidez e sua natureza centralizadora visto que a maioria das competências ficavam restritas a União se contrapondo a Constituição vigente que prezava pelo sistema federativo. Aos municípios restaram apenas dois impostos, o Imposto sobre Serviço (ISS) e o Imposto Predial e Territorial Urbano. Com estas medidas, a participação da arrecadação federal subiu de 18,4%, em 1963, para 26,3% em 1968 (Catania, 2006). Segundo Cardozo (2004) a centralização era tanta que até os técnicos da receita estadual eram nomeados pelo ministro da fazenda. No auge da centralização financeira em 1980, o gasto público nacional e a receita disponível tinha 70% do total absorvido pelo governo central enquanto na década de 1960 isso correspondia a um número menor que 60%.

Outro critério imposto por esta emenda foi a criação do Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios, que através de Lei Complementar iria redistribuir uma parcela da receita tributária federal aos Estados e aos Municípios.

Em 1967, o governo militar promulgou² uma nova Constituição ratificando as principais mudanças tributárias feitas pela EC 18/1967. Segundo Lima (2008) é possível atribuir 10 características principais a esta carta magna:

1. Estribou todo o arcabouço de poder na Segurança Nacional;
2. Aumentou os poderes da União e do Poder Executivo em conflito com os interesses dos demais Poderes;
3. Ocorreu reformulação do sistema tributário nacional;
4. É conferido ao Poder Executivo o condão de legislar em matéria de orçamento e segurança;
5. Ação de suspensão de direitos políticos e individuais;
6. Eleição indireta para Presidente da República;
7. Instituiu-se pena de morte para crimes de segurança nacional;

² A palavra promulgada foi utilizada por está assim contida no escopo da Constituição de 1967.

8. Abre margem para posterior imposição de leis de censura e banimento;
9. Aniquilou a autonomia dos Municípios;
10. Autorização para expropriação.

Ademais, esta Constituição normatizou a criação de novos municípios através de Lei Complementar Federal, tirando, desta forma, o caráter regional que a criação de municípios até então possuía, visto que antes a criação de novos territórios dentro do Brasil se dava por meio de Lei Complementar Estadual.

Durante o regime militar foram criados 548 municípios o que representou um aumento de 14,58% na malha municipal brasileira. Três períodos distintos podem ser identificados, no primeiro, que corresponde ao período anterior à Constituição de 1967, a lei que regia a criação de municípios era estadual e, portanto, pode-se observar um grande número de municípios criados, 347; já no segundo período que corresponde aos anos de 1968 a 1978 foram criados apenas 21 municípios, entretanto na época em que o regime militar começou a perder força pode-se perceber um aumento expressivo de municípios, tendo em vista que foram criados 180 municípios entre os anos de 1978 a 1985.

Além da Constituição de 1967, que legitimou a Ditadura Militar, outro mecanismo utilizado para conduzir as políticas nos chamados “Anos de Chumbo” foram o Atos Institucionais que fortaleceu ainda mais o caráter centralizador e autoritário deste governo. Estes atos eram editados pelos Comandante-em-Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica em conjunto com o Presidente da República. Estes atos estavam acima das outras normas incluindo a Constituição. No total houve 17 Atos Institucionais dentre os quais se destacam o AI-1 que instaurou o poder de cassar mandatos e alterar a Constituição e o AI-5 que fechou o Congresso Nacional, suspendeu os direitos políticos e liberdades individuais e deu ao Poder Executivo a prerrogativa de legislar sobre todos os temas.

O caráter centralizador do governo também ocorreu nas medidas econômicas tomadas durante o regime militar. Tal fato aumentou o nível de coordenação das medidas econômicas uma vez que os entes federativos possuíam pouca margem de ação, o que pode influenciar positivamente, pois as medidas econômicas podem atingir de maneira mais ampla a sociedade, e negativamente, uma vez que a distância entre o formulador de políticas e os agente se distanciam mais.

Cysne (1993) cita três críticas à condução da política econômica durante este regime. A primeira se refere que o crescimento econômico vivenciado durante este governo não se traduziu em redução das desigualdades do país, ou seja, a máxima utilizada pelos militares de que é necessário crescer o bolo para depois dividi-lo, de fato, não ocorreu. A segunda leva em conta a uma estatização generalizada, onde atividades que poderiam ser facilmente realizadas pelo setor privado foram absorvidos por empresas estatais que detinha poderes monopolísticos quanto as suas atividades, gerando assim uma alto nível de ineficiência e burocratização para a economia. Já a terceira crítica concerne à falta de uma autoridade monetária independente capaz de garantir uma estabilidade de preços dentro do sistema econômico. Confe-re-se que a centralização administrativa contribuiu fortemente para estas críticas.

O legado do regime militar e seu caráter centralizador também trouxe diversas consequências negativas à sociedade brasileira dentre as quais pode-se destacar as constantes violações dos direitos humanos, o legado hiperinflacionário na economia, o qual necessitou de cerca de oito planos econômicos para ser extinto, e um alto nível de burocratização da máquina estatal. O regime teve o seu fim com a eleição indireta de um presidente civil, Tancredo Neves, entretanto, devido ao falecimento desta pessoa assumiu a presidência o seu vice, José Sarney.

Em 1986 foi eleita uma Assembleia Nacional Constituinte para que se pudesse dar a origem a uma Constituição com caráter mais democrática e descentralizada. Dentre as principais inovações da Constituição de 1988 pode-se citar a reforma eleitoral e tributária, o repúdio ao racismo e a incorporação de novos direitos trabalhistas. Esta Constituição também acentuou o princípio de federalismo fiscal no Brasil, pela primeira vez os municípios fizeram parte do pacto federativo e junto com os estados puderam ter uma maior independência de atuação ao contrário de como acontecia durante o regime militar.

2.2 Algumas notas sobre o federalismo fiscal no Brasil

De acordo com Bealey (1999), uma federação é uma estrutura política aonde os poderes estão distribuídos entre um governo central e autoridades regionais, desta maneira, o federalismo fiscal pode ser interpretado como uma extensão do federalismo político onde as responsabilidades fiscal não estão restritas a apenas um go-

verno central, e sim, entre diversas autoridades regionais. Segundo Domingues (2007):

[...] o federalismo fiscal é expressão financeira do federalismo político, que é a criação de diversas instâncias de poder para atendimento ao Bem Comum, ao qual deve corresponder uma adequada distribuição dos recursos nacionais, seja pela via do exercício do poder de tributar da unidades federais, seja pela redistribuição vertical da arrecadação. (DOMINGUES, 2007, p. 5)

Este sistema prevê que as diferentes esferas políticas possam trabalhar juntas afim de saciar os principais anseios da população. Entretanto nem sempre este sistema funciona de forma harmônica e eficiente. Diversos problemas podem ser apontados pela literatura, principalmente, em países cujas instituições são frágeis do ponto de vista democrático.

Stepan (2004) enfatiza dois frequentes caminhos para federalismos frágeis, um deles é que o os governos subregionais sejam politicamente dominados pelo governo central e perca sua autonomia de atuação, isto pode acontecer quando os governantes são da mesma coalizão política o que acontece em países onde prevalece o populismo, ou ainda em regimes autoritários como foi a ditadura militar no Brasil. Outro caminho possível aconteceria quando o nível de coordenação entre o governo central e os governo subregional for muito baixo. Muitas vezes a diferença de interesses entre o governo central e os subregionais ocasionaria em um fracasso da federação, pois dados que as esferas do governo não colaborariam uma com a outra isto levaria a um caos político e econômico que frequentemente pode levar a movimentos separatista.

Weingast (2014) cita quatro abordagens teóricas para que um sistema federativo possa ser “*self-inforcing*” e não venha a fracassar:

1. O sistema de partidos políticos deve ser balanceado de maneira que nem o governo central nem as elites políticas subregionais dominem a pauta das políticas públicas;
2. O balanço de como cada entidade regional pode fiscalizar a central e vice-versa deve estar integrado nos valores políticos da sociedade e como isto pode ser feito deve estar na Constituição da federação;

3. A suprema corte do país deve ser a guardiã da Constituição do poder, logo esta deve ter o poder de policiar os agentes políticos e evitar possíveis abusos de poder político em qualquer nível da federação;
4. O sistema político deve ser capaz de amenizar problemas advindos de quando um novo grupo entra na esfera política e tenta prejudicar ou expropriar a participação de outros grupos no cenário político, isto pôde ser evidenciado na África do Sul no período pós Apartheid onde os negros tentaram expurgar os brancos da participação política.

Ademais, o “Teorema da Descentralização” de Oates (OATES, 1972) possui um forte argumento em favor do federalismo fiscal e da descentralização, segundo este a provisão de bens públicos deve ser feita por entidades regionais. Este diz que na ausência de corte de gastos por parte do governo central e externalidades interjurisdicionais, como economias de escala para a provisão do bem, o nível de bem estar será sempre maior ou igual se os níveis de consumo Pareto eficientes forem fornecidos por cada jurisdição em detrimento a uma que englobasse todas estas. A principal justificativa seria que o governo central trataria toda a sua extensão territorial como homogênea e tomaria decisões desta maneira, logo isto implicaria que suas políticas não seriam eficientes. Portanto, as entidades regionais teriam uma maior capacidade de diagnóstico podendo, assim, tomar decisões melhores sobre qual tipo de política implementar, aumentando o bem estar social.

O federalismo fiscal e a prática da administração descentralizada caminham lado a lado com os princípios democráticos, entretanto, a forma como ele acontece pode ser minado por algumas falhas presentes na democracia. Muitas vezes a falta de candidatos políticos e problemas de uma elite política predominante pode levar a adoção de políticas ineficientes.

Neste sentido, Gomes e MacDowell (2000) alertam para três grandes problemas que o federalismo fiscal e a descentralização política vêm causando do ponto de vista econômico e social. As três teses estão diretamente relacionadas com o aumento do número de municípios. O primeiro está relacionado ao aumento de transferência de recursos de grandes municípios para pequenos municípios, Oates(2008) enfatiza que o federalismo fiscal muitas vezes providenciam uma equalização fiscal, ou seja, transferem recursos de federações ricas para mais pobres, entretanto isto pode causar uma transição de recursos em locais mais produtivos para um não produtivo,

causando, desta maneira, um desestímulo para a atividade econômica global. O segundo problema afirma que apenas uma pequena parte da população, não necessariamente a mais pobre está sendo beneficiada, pois com o aumento da descentralização os municípios menores estão recebendo mais recursos per capita desprivilegiando desta forma grande parte da população que vive em municípios grandes. Além disto, os autores advertem que boa parte dos municípios pequenos possuem elites as quais seriam as maiores beneficiadas destes recursos e não a população pobre residente nestes. O terceiro problema se enquadra no aumento de gastos com o legislativo. Como cresceram o número de municípios menores estes tiveram que ter novos gastos com legislativo, a questão é que municípios pequenos possuem um maior gasto da sua receita orçamentária com legislativo que municípios grandes.

Serra e Afonso (1999) fazem um diagnóstico da situação do federalismo brasileiro o qual pode ser resumido em cinco tópicos:

1. O sistema federativo ainda se encontra em construção pois ainda há várias regiões querendo se transformar em um ente federativo;
2. Cerca de 43% da arrecadação total é direcionada aos municípios e estados, enquanto os governos subnacionais são responsáveis por 68% da folha de pagamento dos servidores públicos e 80% dos investimentos locais, realçando uma maior autonomia dos estados e municípios;
3. Apesar de haver uma grande descentralização na divisão dos recursos disponíveis há uma grande concentração na arrecadação, a região sudeste é responsável por cerca de 60% da arrecadação;
4. Não há uma clara definição na Constituição de como devem ser utilizados os recursos destinados a municípios, estados e União, muitas vezes há sobreposição de obrigações o que causa ineficiências;
5. Do ponto de vista político, a representação parlamentar gera uma grande redistribuição de poder, pois no Senado prevalece o sistema norte-americano onde há três senadores para cada estado e na câmara dos deputados não é proporcional à população de cada estado pois há um teto de 70 deputados por estado, isto geraria uma sobre-representatividade em estados menos populosos.

Com o aumento do grau de autonomia dos estados e municípios no período pós Constituição de 88 tema guerra fiscal vem se tornando relevante perante os es-

tudiosos. Os incentivos fiscais fornecidos a grandes empresas para que estas se instalem em determinados estados e municípios vem trazendo impactos negativos ao ambiente econômico. Segundo Valentim (2003):

Muitas vezes as consequências econômicas da “guerra fiscal” são danosas ao desempenho econômico. A troca dos critérios de eficiência econômica por artificialismo tributário, na localização de uma indústria, acaba por reduzir o custo privado da produção e aumentar seu custo social. A consequência é a queda na qualidade e/ou quantidade de serviços públicos. De fato, esses incentivos fiscais não geram, agregadamente, aumento de investimentos, mas apenas determinam sua realocação dentro do território brasileiro. Dessa forma, não há aumento da produção e do emprego. A “guerra fiscal” pode comprometer a capacidade do estado de dinamizar sua economia. (VALENTIM, 2003, p. 3)

Portanto apesar do federalismo fiscal está atrelado a princípios democráticos e a uma maior eficiência na utilização dos recursos, pode-se perceber que este pode apresentar diversas falhas e desta maneira ser prejudicial ao desenvolvimento econômico. Falta de coordenação política entre governo central e autoridades subnacionais, governo central predatório e instituições fracamente democráticas podem atrapalhar o funcionamento da máquina governamental. Além disto, após a CF 88, o Brasil vivenciou uma mudança na alocação de recursos saindo de áreas mais produtivas para menos produtivas o que pode ter sido danoso ao ambiente econômico brasileiro. O próximo subcapítulo buscará descrever como funciona o sistema tributário brasileiro afim de elucidar suas principais influências no processo de emancipação municipal.

2.3 Uma breve explicação do sistema tributário brasileiro

O sistema tributário brasileiro é regido pelo “Título IV” da Constituição Federal de 1988 e suas respectivas Leis Complementares. O sistema é rígido e possui diretrizes bem documentadas de como deve ser feita arrecadação e por qual ente federativo será responsável por ela.

Os impostos de competência da União são:

- Imposto sobre a Importação;
- Imposto sobre a Exportação;
- Imposto sobre Renda e Proventos de Qualquer Natureza;

- Imposto sobre Produtos Industrializados;
- Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros sobre Operações Relativas a Títulos e Valores Mobiliários;
- Imposto sobre Propriedade Territorial Rural;
- Imposto sobre Grandes Fortunas (Apesar deste imposto estar presente na Constituição Federal a lei complementar necessária para validá-lo ainda não foi instituída).

Já os impostos de competências dos estados e do Distrito Federal são:

- Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços;
- Imposto sobre Transmissão “Causa Mortis” e Doação;
- Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores;

Enquanto os impostos de competência municipal são:

- Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana;
- Imposto sobre a Transmissão “inter vivos” de Bens Imóveis e de Direitos Reais Sobre Imóveis.
- Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza.

Além destes impostos, a Constituição estabelece que tanto a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem tributar na forma de taxas e contribuições de melhorias. No caso da taxa esta cobrança está legitimada pelo poder de polícia conferido ao ente federativo, logo ela só pode ser cobrada se cumprir este propósito. As contribuições de melhorias podem ser instituídas para custear obras públicas que decorrerão em valorização mobiliária a alguma propriedades sendo o limite do valor cobrado o valor monetário no qual as propriedades terão seu valor apreciado.

Cabe ressaltar que apesar do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços (ICMS) e do Imposto sobre a Propriedade de Veículos (IPVA) terem competência estadual a lei determina que os estados devem repassar uma parte desta arrecadação aos municípios. No caso do ICMS, a Constituição Federal determina que 75% do total arrecadado deve ser distribuídos ao município em que a cobrança do imposto foi feita e os outros 25% será distribuído de acordo com Lei Estadual, no caso do IPVA 50% do arrecadado deve ser direcionado ao município em que o veículo foi licenciado enquanto os outros 50% fará parte da receita estadual. Ademais, o Imposto sobre Propriedade Territorial

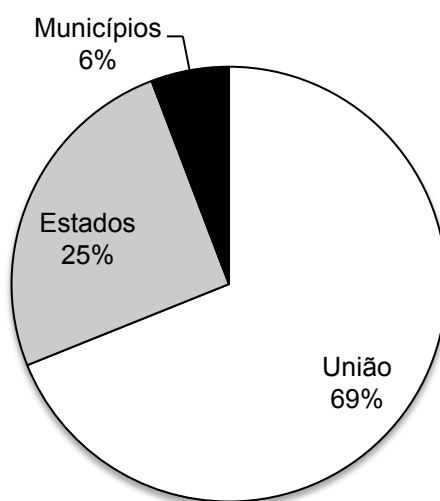
Rural de competência da União deve ter 50% do seu valor repassado ao município em que a propriedade se encontra enquanto a outra metade permanece com a União.

Como se pode observar a grande maioria dos impostos ainda permanece sob a competência da União, entretanto, os municípios e os estados tiveram um aumento significativo na composição de suas receitas através das transferências (Tristão, 2003).

O Gráfico 2.1 demonstra como se dá arrecadação tributária no Brasil dividido por cada ente federativo, como se pode visualizar a União é a grande responsável pela arrecadação no Brasil, correspondendo por 69% do total arrecadado. Já os municípios respondem por apenas 6% do total enquanto os estados têm como total a cifra de 25%

GRÁFICO 2.1

Porcentagem do total arrecadado para cada ente federativo (Ano: 2013)

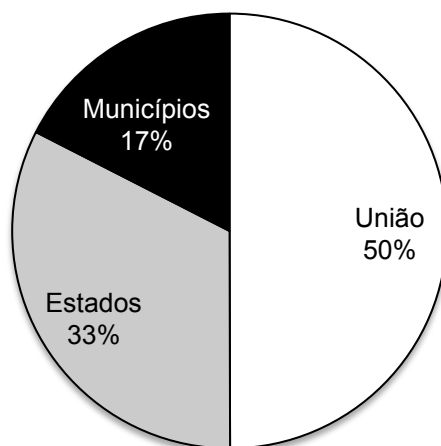


Fonte: Receita Federal Brasileira
Elaboração do autor

Entretanto, depois das transferências da União para os estados e municípios a situação fica bem diferente, cerca de 19% dos recursos são redistribuídos e, então os municípios ficam com 17% da fatia total e os estados 33%, já a União fica com 50% da arrecadação total.

GRÁFICO 2.2

Porcentagem do destino final da arrecadação por ente federativo (Ano: 2013)



Fonte: Receita Federal Brasileira e Portal da Transparência
Elaboração do autor

Portanto, percebe-se que boa parte da receita total dos municípios depende em grande parte das transferências realizadas a estes. Isto fica ainda mais marcante quando os municípios possuem uma população menor, pois a capacidade de arrecadação é menor tendo em vista o menor número de pessoas para contribuir e o menor nível de atividade econômica. Logo, municípios emancipados com população baixa dependerão fundamentalmente destas transferências para que possam ser geridos. Grande parte destas estão atreladas aos Fundos de Participação cuja importância para o fenômeno destas emancipações é tanta que terá um capítulo dedicado somente a esta.

3 As influências dos Fundos de Participação dos Municípios

O Fundo de Participação dos Municípios foi instaurado pela Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965(feita à Constituição de 1946). Nesta época ele era formado por 10% do produto de arrecadação do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados, o seu primeiro repasse foi feito somente no ano de 1967 e tinha como parâmetro único a população dos municípios. Posteriormente, o FPM foi ratificado pela Constituição Federal de 1967 na qual via ato complementar dividiu o FPM em duas partes o FPM Capitais, que se destinam as capitais, e o FPM interior que se destinaria aos outros municípios. Em 1981, foi criado, via decreto, uma nova categoria de municípios chamados de da Reserva, os quais possuem uma população maior que 156.216. A distribuição do FPM então ficou 10% para as Capitais, 3,6% para a reserva e 86,4% para o interior. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 o fundo teve sua composição aumentada para 17% do IR e do IPI, que posteriormente teve um novo aumento para 22,5%. Salienta-se que estas informações se mantêm até a data da realização deste trabalho.

TABELA 3.1

Segmentação dos recursos do FPM por tipo de município

PARCELA	PERCENTUAL
Capitais de Estado	10,0%
Municípios do Interior, ou seja, não-capitais	86,4%
Reserva para municípios de grande população	3,6%

Fonte: Constituição Federal de 1988
Elaboração do autor

Segundo Mendes, Miranda e Cosio (2008):

Essa divisão decorre de processos de barganha ocorridas ao longo de toda a existência do FPM [...] A sua lógica geral é: a) a parcela I (FPM-Capitais) visa limitar o montante absorvido pelas capitais de estado, consideradas cidades mais desenvolvidas e, portanto, mais capazes de financiar suas próprias despesas; b) a parcela II (FPM-Interior) é dividida de acordo com a população em fórmula a ser descrita adiante; c) a parcela III (FPM-Reserva) foi criada para atenuar as desvantagens dos municípios mais populosos, em função de viés existente no cálculo da parcela II. (MENDES, MIRANDA, COSIO, 2008, p. 30)

No ano de 2013 cerca de R\$ 41 bilhões foram destinados ao Fundo de Participação dos Municípios, a Tabela 2 demonstra o valor que foi destinado a cada tipo de município.

TABELA 3.2

Valor direcionado ao FPM por tipo de município

PARCELA	VALOR
Capitais de Estado	R\$4.144.515.189,57
Municípios do Interior, ou seja, não-capitais	R\$35.808.611.237,86
Reserva para municípios de grande população	R\$1.492.025.468,24

Fonte: RFB
Elaboração do autor

O FPM Capitais é repassado para todas as capitais dos Estados brasileiros e para a Brasília, o cálculo da cota que vai para cada cidade participante depende de dois fatores: o fator renda e o fator população. Para o fator população divide-se o total da população da cidade em questão pelo somatório total das cidades capitais. De acordo com o resultado, é atribuído um coeficiente de 2,0; 2,5; 3,0; 3,5; 4,0; 4,5. Para o fator renda divide-se a renda per capita nacional pela renda per capita do estado ou da unidade federativa da capital em questão, de acordo com este fator é direcionado um coeficiente que pode variar de 0,4 até 2,5. Após isto se multiplica o coeficiente do fator população pelo coeficiente do fator renda per capita, obtendo-se assim o coeficiente do FPM Capitais para a capital em questão. Para se saber o montante, de fato, recebido pela capital divide-se o coeficiente dela pelo somatório do coeficiente total das capitais.

O FPM da Reserva é distribuído de forma análoga ao FPM Capitais mudando-se apenas o referencial do cálculo. Para se calcular o coeficiente populacional divide-se a população do município pela população total dos municípios que participam do FPM da Reserva, após esse cálculo atribui-se um valor para coeficiente de forma igual ao do FPM das Capitais. Já para o cálculo do fator renda se utiliza a mesma forma do FPM capitais, a particularidade é que municípios que participantes do mesmo Estado possuirão o mesmo fator renda. Para se calcular o coeficiente do

FPM da Reserva, multiplica-se o fator renda pelo fator populacional, o valor recebido pelos municípios será dado pela divisão do coeficiente do município pelo somatório total dos municípios, após isto se multiplica esse valor pelo valor total distribuído ao fundo.

Fazem parte do FPM Interior todos os municípios brasileiros exceto as capitais. O cálculo de quanto cada participante receberá é dividido em duas partes. Primeiro, calcula-se quanto do Fundo será destinado ao Estado, para tanto divide-se a população total do Estado pela população total do Brasil e multiplica-se esse valor pelo total destinado a esse fundo, assim encontra-se o valor que cada Estado receberá do fundo. Na segunda parte do cálculo atribui-se um coeficiente ao município, que varia de acordo com faixas populacionais, por exemplo municípios que possuem uma população menor que 10.188 habitantes recebe um coeficiente de valor 0,6, já municípios que possuem uma população entre 10.189 e 13.584 receberão um coeficiente de 0,8. Após isto, divide-se o valor encontrado pelo somatório total dos coeficientes dos estados e multiplica-se pela cota destinada ao estado. A tabela a seguir apresenta a relação entre população do município e seu coeficiente para o FPM interior.

TABELA 3.3

Relação entre população e coeficiente populacional do FPM-Interior

POPULAÇÃO	COEFICIENTE	POPULAÇÃO	COEFICIENTE
Até 10.188	0,6	De 61.129 a 71.316	2,4
De 10.189 a 13.584	0,8	De 71.317 a 81.504	2,6
De 13.585 a 16.980	1,0	De 81.505 a 91.692	2,8
De 16.981 a 23.772	1,2	De 91.693 a 101.880	3,0
De 23.773 a 30.564	1,4	De 101.881 a 115.464	3,2
De 30.565 a 37.356	1,6	De 115.465 a 129.048	3,4
De 37.357 a 44.148	1,8	De 129.049 a 142.632	3,6
De 44.149 a 50.940	2,0	De 142.633 a 156.216	3,8
De 50.941 a 61.128	2,2	Acima de 156.216	4,0

Fonte: Constituição Federal de 1988
Elaboração do autor

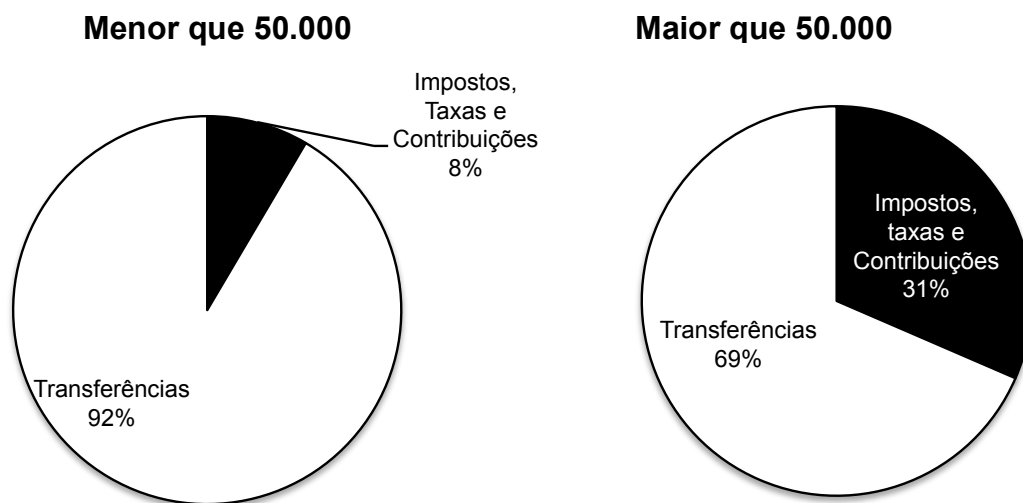
Ressalta-se que municípios que participam do FPM da Reserva podem participar também do FPM Interior tendo, assim, uma transferência maior. O mesmo ocorre para capitais que também podem receber do FPM da Reserva, entretanto não podem participar do FPM Interior. Tendo em vista que a população dos municípios tem grande importância para essas transferências constitucionais, o IBGE divulga anualmente uma avaliação da população de cada município brasileiro, a qual é ratificada pelo Tribunal de Contas da União para que seja calculado o quanto de FPM cada município irá receber. Os recursos são transferidos aos municípios até os dias 10, 20 e 30 de cada mês, sendo que a parcela do IR e IPI dedicadas a esse fundo seriam compostas pela arrecadação feita no mês anterior à transferência.

Um problema atrelado a estes números é apresentado por Monastério (2014), o autor argumenta, através de uma análise de descontinuidade que os pequenos municípios estão fraudando o tamanho da sua população para obter um coeficiente maior. Isto pode ser visualizado pela grande presença de municípios com população nas fronteiras em que mudam este coeficiente. O resultado é que uma grande parcela dos recursos destinados ao Fundo de Participação está sendo deslocado de um município para o outro.

Além do mais, municípios pequenos possuem, em geral, uma baixa arrecadação tributária, a grande maioria deles depende em grande parte das transferências via FPM para serem geridos. A criação de novos municípios afeta de forma incisiva o quanto os outros municípios irão receber, além de, claro, criar uma nova transferência para aquele município recém criado. O gráfico abaixo demonstra a participação da receita tributária entre municípios com uma população menor que 50.000 habitantes e os que tem uma população maior que 50.000.

GRÁFICO 3.1

Comparação entre a média da composição da receita entre municípios com menos de 50.000 habitantes e mais de 50.000 habitantes (Ano: 2012)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Elaboração do autor

O gráfico acima mostra que para municípios com mais de 50.000 habitantes com razão entre as transferências recebidas e impostos, taxas e contribuições é em média 69% e 31%, já para os municípios com população menor que 50.000 habitantes esta relação muda para 92% e 8%. Logo, municípios pequenos possuem uma grande dependência de transferências uma vez que possuem pouca capacidade de arrecadação. Adiciona-se a isto o fato de que a grande maioria dos municípios criados desde a nova Constituição terem sido municípios que possuem uma população pequena.

Para visualizar claramente o efeito da criação de um novo município no FPM, suponha-se um município na faixa dos 25 mil habitantes, que possui um coeficiente de FPM interior de 1,2, cuja divisão gerará um município com 10 mil habitantes, possuindo um coeficiente de 0,6, e outro com 15 mil habitantes, possuindo um coeficiente de 0,8, e que o somatório total dos coeficientes do FPM Interior do Estado é de 109,6(igual ao do Espírito Santo no ano de 2014). Uma vez que o município possui uma população menor que 156.216 e não é capital o município recebe apenas o FPM Interior, logo supondo que a cota para seu Estado é R\$10.000.000,00, o valor a ser recebido pelo município antes da divisão municipal será de R\$109.498,05. Entre-

tanto, após a emancipação municipal o somatório dos coeficientes subirá para 109,8 e o total a ser recebido pelo município menor criado será R\$ 54.644,80, enquanto o maior receberá R\$ 72.859,74. No total esta região receberá R\$ 127.504,55, o que representaria um aumento de 16% do FPM recebido para essa região. Logo faria sentido que essa região se divida uma vez que receberiam mais dinheiro para ser investido no local.

Nota-se também, que apesar do aumento de R\$ 18.015,50 a ser recebido pela região, o montante a ser distribuído pelo estado continua na mesma ordem. Logo, nota-se que o montante a ser recebido pelos outros municípios que não participaram dessa divisão de municípios arcarão com uma menor distribuição a ser recebida. Apesar disso como a perda é ,de certa forma, dividida entre todos os municípios do estado isto não deve comprometer o orçamento de cada município a não ser que esse processo de emancipação aconteça de forma muito rápida e em grande quantidade.

Portanto, a grande razão do ponto de vista orçamentário é que após a emancipação, o município irá começar a receber mais recursos de transferências via o Fundo de Participação Municipal. O financiamento desta nova operação é dado a partir de uma nova redistribuição de recursos dentro do estado. O capítulo seguinte busca analisar as principais características dos municípios que foram emancipados após a Constituição de 1988, buscando apresentar as principais razões que estes municípios tiveram para justificar a sua emancipação

4 Principais características dos municípios emancipados

Este capítulo buscará avaliar as principais características do processo de emancipação municipal no Brasil. O primeiro subcapítulo buscará apresentar os principais aspectos teóricos sobre este processo, o subcapítulo 4.2 fará uma descrição da evolução do número de municípios no Brasil após 1988 enquanto o subcapítulo 4.3 mostrará alguns indicadores dos municípios emancipados.

4.1 Aspectos teóricos do processo de emancipação

Para se ter uma melhor compreensão do fenômeno de emancipação se faz necessários ter uma compreensão dos principais aspectos teóricos sobre este assunto. Para tanto, esta seção analisará os conceitos que definem um território e como se dá a sua criação. Depois, será feita uma análise das principais justificativas apresentadas pelos municípios que foram emancipados no Brasil.

Gottman (1973), define a expressão território em quatro âmbitos diferentes, segundo o autor:

- Para políticos, territórios significam a população e os recursos neles presente assim como as principais preocupações de um determinado povo;
- Para um militar, o território representa as características topográficas que condicionam as decisões táticas e estratégicas, assim como sua distribuição espacial, ocasionalmente também pode significar recursos em termos de oferta local;
- Para um jurista território significa jurisdição e delimitação;
- Para um geógrafo, o território é um espaço definido por linhas de fronteira e suas principais características.

Ademais, este autor define: “territory appears as a material, spatial notion establishing essential links between politics, people and the natural setting” (GOTTMAN, 1976, p.9) Entretanto, Gottman (1996), ainda afirma que além de se ter uma gama de definições para o que seria um território, o seu significado está em constante mudança de acordo com épocas e sociedades. Neste sentido, Santo (2000a, p. 80) diz que: “Ao longo da história humana, olhando o planeta como um todo ou observando através dos continentes e países, o objeto geográfico sempre foi objeto de uma compartimentação”. Além disto, o conceito de organização política e território aparecem quase sempre interligados.

Segundo Cigolini (2009):

Tanto do ponto de vista interno como externo, o território expressa a possibilidade da organização política, o que permite certo nível de autonomia ao grupo e a inserção no sistema de relações interestatais, que reconhece a comunidade política pelo reconhecimento da jurisdição dessa comunidade sobre uma porção do espaço. (CIGOLINI, 2009, p. 25)

Dessa maneira, o processo de criação territorial, pode ser vista como uma manifestação legítima de uma comunidade que almeja ter um maior grau de independência. Agrega-se a isso que, em geral, estas comunidades possuem características em comum como, por exemplo, língua, cultura e, às vezes, condição social.

Santos (2002) faz uma reflexão interessante acerca das relações de acessibilidade política e divisões territoriais. Segundo ele, a sociedade é constituída de um pacto social o qual está inteiramente ligada as divisões territoriais. Logo, não se pode dar uma demarcação territorial como imutável já que o território representa os anseios políticos e sociais de uma população os quais podem estar em constante mudança. “Por isso, as divisões e subdivisões territoriais, através da conformação dos Estados, municípios e outras configurações, não são apenas uma moldura, um dado passivo, mas constituem um elemento ativo do quadro de vida” (SANTOS, 2002, p. 40).

No que tange a importância de governos locais, é necessário destacar o papel da participação da comunidade nas tomadas de decisões. Segundo Royo *et al* (2014), os governos locais são aqueles que estão mais próximos dos cidadãos e, por isso, possuem oportunidades especiais para influenciar comportamentos benéficos à sociedade através do acesso a educação e pelo fornecimento de informações. Logo, quando uma parte de uma comunidade acredita que não está sendo ouvida pelas suas autoridades locais, há um movimento natural em que novas lideranças políticas devam surgir com o intuito de sanar as necessidades locais, muitas vezes exigindo a sua emancipação do governo local.

Neste sentido, também é importante notar o papel que as instituições, tanto governamentais quanto sociais, possuem no processo de emancipação. A forma como as instituições governamentais interagem com a população local. Logo um governo local responsável por administrar uma grande área pode ser ineficaz no

sentido de não conseguir atender o anseio de toda a sua população, podendo, assim, privilegiar uma elite local. Instituições sociais como ONGs também podem ajudar a saciar algumas necessidades presentes em determinadas comunidades. Logo, o *accountability* e os princípios democráticos possuem grande importância para o bom funcionamento de um governo local. Segundo del Sol (2013):

The economic downturn and the responsibilities and performance of many public officials with respect to the management of the public administration have renewed demands for democratization and accountability . In this context, transparency becomes a necessary tool to monitor and evaluate the performance of representatives and public servants. (DEL SOL, 2013, p.90).

Além disto, outro arcabouço teórico que nos auxilia a compreender melhor o fenômeno de emancipação é o já citado Teorema de Oates (1972). Segundo ele a provisão de bens públicos é melhor gerida quando é feita de forma descentralizada, ou seja através de governos locais, pois estes teriam uma melhor informação sobre as necessidades da população local. Logo, seria preferível que os municípios tivessem uma região menor para ser administrada, pois, assim as necessidades da população poderiam ser melhor atendidas.

Alesina e Spolaore (1997) estudam a determinação do número de países em diferentes regimes políticos e com um maior ou menor nível de integração econômica, focando nos *trade-offs* entre os benefícios de grandes jurisdições e os custos da heterogeneidade em grandes populações. As principais implicações do modelo apresentado são, democratização leva a um grande número de emancipações, em equilíbrio há geralmente um grande número de países e o número de países em equilíbrio cresce a medida que cresce a integração regional. Apesar dos autores terem focados no crescente número de países formados ao redor do globo, pode-se tirar daí conclusões semelhantes no que tange o número de municípios no Brasil, uma vez que com a abertura democrática houve um grande número de emancipações e este número crescente vem causando diversas ineficiências no ambiente econômico brasileiro, como por exemplo, desvios de recursos em direção às regiões menos produtivas.

Quanto as razões apresentadas pelos municípios para sua emancipação, alguns estudos foram realizados na década de 1990 com base no envio de questionários. Bremaeker (1993), enviou questionários a prefeitura de municípios recentemente

te emancipados em 1992, com o intuito de investigar as principais causas de emancipações. Foram obtidas 72 respostas as quais representavam 12% dos questionários enviados. 54,2% dos municípios da amostra responderam que estavam se emancipando por causa do descaso da administração do município de origem; 23,6% afirmam que havia uma forte atividade econômica local; 20,8 % apontam para uma grande extensão territorial do município de origem e 1,4% asseguram que se emanciparam devido ao aumento de população.

Noronha (1996) realizou uma pesquisa com a população local de 17 municípios brasileiros emancipados entre os anos de 1985 e 1993 no estado do Rio de Janeiro. Após entrevista com os habitantes foi concluído que 7 desses municípios se emanciparam para evitar a estagnação econômica, seis se emanciparam por possuírem condições econômicas favoráveis e 4 buscaram a independência por razões políticas, como por exemplo a tentativa de grupos locais formarem uma elite política como forma de se perpetuarem no poder. É ressaltado também que a maioria da população entrevistada no município em questão acredita que a emancipação municipal é condição suficiente para que haja desenvolvimento econômico e social.

Cigolini (1988) realizou uma pesquisa com 22 municípios do Paraná emancipados na década 1990. A razão apontada por cerca de 60% dos municípios para a emancipação seria que haveria uma grande condição econômica favorável à região em questão. Já para 22% dos municípios, a emancipação representava a vontade soberana e absoluta da população local, 18% dos municípios deram a simples resposta de que esta foi a escolha feita pela maioria da população envolvida mediante um plebiscito realizado.

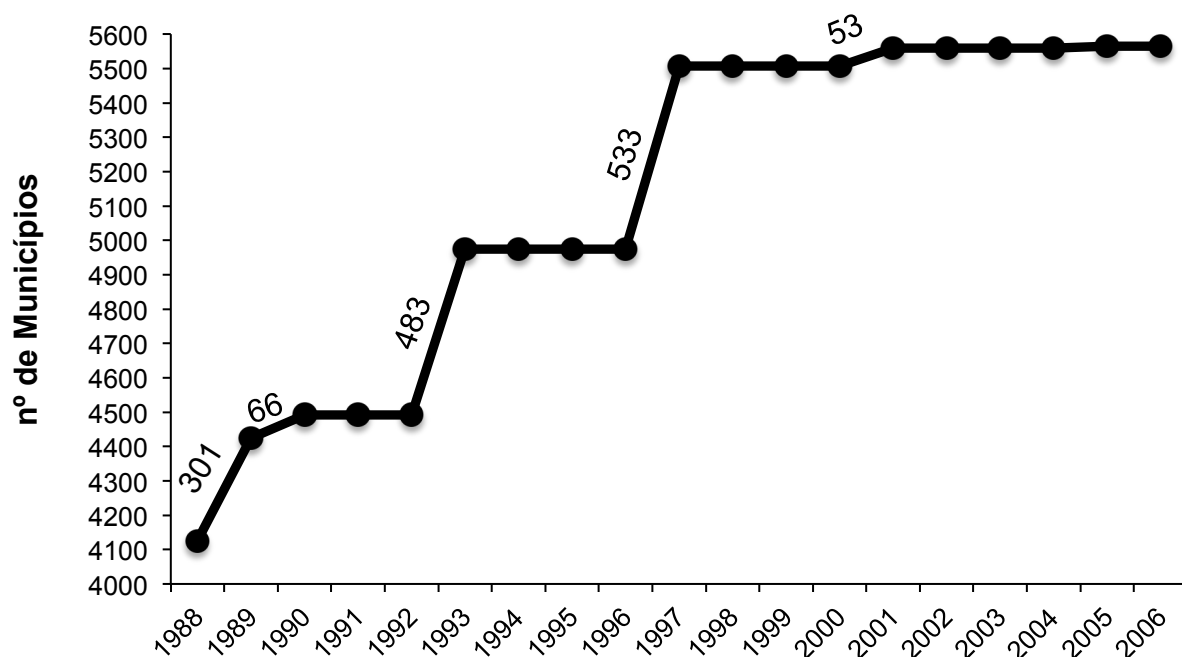
Analisando estas três pesquisas em conjunto pode se averiguar que grande parte das emancipações residem no fato de que a região em questão está insatisfeita com a atual situação administrativa do município e acreditam que economicamente poderiam estar melhor caso se emancipem. Levando em conta que os municípios recém emancipados pertenciam a regiões pequenas pode-se dizer que a administração de pequenos municípios é feita de forma ineficiente desprivilegiando assim o bem estar da população local.

4.2 Evolução do número de municípios no território brasileiro

Desde a promulgação da Constituição de 1988 o Brasil teve um significativo aumento no número de municípios. O gráfico abaixo mostra a sua evolução.³

GRÁFICO 4.1

Evolução no número de municípios



Fonte: IBGE
Elaboração do autor

No ano de 1988 o Brasil possuía 4.425 municípios, já no ano de 1989 o país observou uma criação de 301 municípios, o que na época significou um aumento de 6,8% na malha municipal. No ano de 1990, foram criados mais 66 municípios, porém foram nos anos subsequentes que vieram as duas maiores ondas de emancipações municipais. Em 1993, foram criados 483 municípios, enquanto que em 1997 foram criados 533 municípios. Em 2001 foram criados mais 53 municípios. Após a criação da Emenda Constitucional nº 15 de 1996, os municípios só poderiam ser criados mediante uma nova Lei Complementar Federal que traçaria os devidos parâmetros

³ O gráfico só mostra até o ano de 2006 pois a partir deste ano o número de municípios criados é irrelevante, apenas 2 municípios criados.

para permitir sua criação. Entretanto diversos municípios ainda foram criados através de Lei Estadual contrariando esta Emenda Constitucional.

Um fato curioso atrelados aos anos em que aconteceram essas ondas de emancipações é que estas ocorreram no ano anterior a eleições estaduais. Isto pode significar que a criação destes municípios pode servir como preceito para que os candidatos a governador possam ter apoio dos agentes políticos locais. Deste modo os governadores poderiam montar uma base política local os ajudando a ganhar as eleições do ano seguinte. Além disto, como a criação dos municípios dependiam de Lei Estadual o governador poderia intervir diretamente na criação ou não de novos municípios.

A tabela abaixo demonstra o número de municípios que foram criados desde 1988 divididos por estados, também é mostrado o número atual de municípios em cada estado e o seu crescimento relativo para fins de comparação.

TABELA 4.1

Número de Municípios criados, Número Atual de Municípios e crescimento do número de município por estado

Estados	Municípios Criados	Número de Municípios Atualmente	Crescimento
Rondônia	29	52	55,8%
Acre	10	22	45,5%
Amazonas	0	62	0,0%
Roraima	7	15	46,7%
Pará	38	144	26,4%
Amapá	7	16	43,8%
Tocantins	60	139	43,2%
Maranhão	81	217	37,3%
Piauí	105	224	46,9%
Ceará	6	184	3,3%
Rio Grande do Norte	15	167	9,0%
Paraíba	52	223	23,3%
Pernambuco	17	185	9,2%
Alagoas	5	102	4,9%
Sergipe	1	75	1,3%
Bahia	2	417	0,5%
Minas Gerais	130	853	15,2%
Espírito Santo	11	78	14,1%
Rio de Janeiro	22	92	23,9%
São Paulo	73	645	11,3%
Paraná	76	399	19,0%
Santa Catarina	76	295	25,8%

Estados	Municípios Criados	Número de Municípios Atualmente	Crescimento
Rio Grande do Sul	163	497	32,8%
Mato Grosso do Sul	6	79	7,6%
Mato Grosso	46	141	32,6%
Goiás	35	246	14,2%

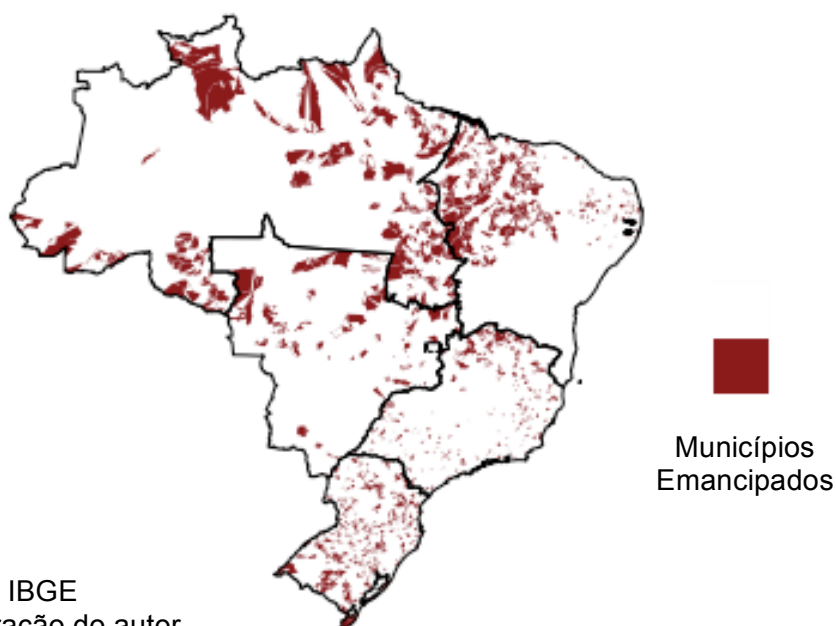
Fonte: IBGE
Elaboração do autor

Segundo esta tabela os estados que mais tiveram municípios criados desde 1988 foram Piauí, Minas Gerais e Rio Grande do Sul com 105, 130 e 163 municípios criados respectivamente. Isto corresponde a cerca de 37% do total dos municípios emancipados em todo o país durante este período. Do ponto de vista relativo, os estados que tiveram um maior aumento na sua malha municipal foram Rondônia, Roraima e Piauí, o crescimento de municípios nesses estados foram de, respectivamente, 55,8%, 46,7% e 46,9%. No caso dos dois primeiros estados esse grande aumento percentual se deveu primordialmente ao baixo número de municípios destes estados (52 e 15 respectivamente), já no estado do Piauí esse grande aumento se deveu sumariamente ao número estrondoso de municípios criados.

O mapa e a tabela a seguir buscam elucidar a distribuição geográfica dos municípios emancipados desde 1988 no Brasil

MAPA 1

Distribuição espacial dos municípios emancipados (1988-2012)



Fonte: IBGE
Elaboração do autor

TABELA 4.2

Número de Municípios criados, Número Atual de Municípios e crescimento do número de município por região (1988-2012)

Região	Municípios Criados	Número de Municípios Atualmente	Crescimento
Norte	151	450	33,6%
Nordeste	284	1794	15,8%
Sudeste	236	1668	14,1%
Sul	315	1191	26,4%
Centro-Oeste	87	466	18,7%

Fonte: IBGE

Elaboração do autor

Os dados acima mostram que a região Norte teve 151 municípios criados o que representou um aumento de 33,6% para sua malha municipal, já a região Nordeste teve a criação de 284 municípios tendo um crescimento de 15,8%, a região Sudeste teve um aumento de 236 municípios crescendo 14,1%, na região Sul foram criados 315 municípios tendo um aumento de 26,4%, enquanto na região Centro-Oeste foram criados 87 municípios tendo um crescimento de 18,7%. A região Sul foi a que mais teve municípios emancipados em termos absolutos, enquanto a região Norte foi a que teve um maior crescimento relativo.

4.3 Dados sobre os municípios emancipados

Esta seção tem por intuito demonstrar as principais características dos municípios emancipados apontando dados referente a educação, provisão de bens públicos, IDH, nível de renda per capita entre outros. A fonte primária desses dados é o Atlas Municipal Brasileiro. Para cada uma dessas variáveis foi avaliado a porcentagem dos municípios emancipados que possuem os seus dados superior a média nacional. Também foi computado a “estatística z” para se avaliar se a diferença da média dessa amostra para a média nacional é estatisticamente significativa. Foi, então, feito o seguinte.

Primeiro, as hipóteses do teste foram formuladas:

H_0 : A média da amostra é igual a média nacional, ou seja,

$$H_0: \mu_1 = \mu_0$$

H_1 : A média da amostra é diferente da média nacional, ou seja,

$$H_1: \mu_0 \neq \mu_1$$

Para se prosseguir com o teste é feito o cálculo da estatística z, que é:

$$z = \frac{\mu_1 - \mu_0}{\frac{s}{\sqrt{n}}}$$

Onde: μ_1 é a média da amostra, μ_0 é a média nacional, "s" é o desvio-padrão da amostra e "n" é o tamanho da amostra.

Tendo em mãos a estatística z, prossegue-se para ao teste bilateral, ao nível de significância de 1% tem-se que z estiver entre 2,33 e -2,33 aceita-se a hipótese nula H_0 , caso contrário, rejeita-se esta hipótese e diz-se que a diferença entre essas médias é estatisticamente significativa.

A principal crítica do processo de emancipação municipal foi a grande criação de municípios com uma população muito baixa. A tabela 6 busca mostrar o número de habitantes que os municípios no período pós 1988 possuíam no ano de 2010

TABELA 4.3

População dos municípios emancipados (ano de 2010)

POPULAÇÃO	MUNICÍPIOS	PERCENTUAL
Menor que 10.000	839	75,52%
Entre 10.000 e 20.000	203	18,27%
Entre 20.000 e 50.000	49	4,41%
Maior que 50.000	20	1,80%

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil
Elaboração do autor

Os dados mostram que 839 dos municípios emancipados possuem uma população menor que 10.000 habitantes, isto representa 75,52% do total dos municípios emancipados. Entre 10.000 e 20.000 há 203 municípios representando 18,27% da amostra. Entre 20.000 e 50.000 habitantes existem apenas 49 municípios e para municípios com mais de 50.000 habitantes há somente 20 municípios. Logo, a grande maioria dos municípios emancipados possui uma população muito pequena cor-

roborando para um aumento de municípios com coeficiente de 0,6 para a repartição do FPM.

A renda per capita média dos municípios brasileiros se situa na faixa de R\$ 438,68. A tabela a seguir mostra o número de municípios que possuem um nível de renda per capita acima ou abaixo da média nacional.

TABELA 4.3

Municípios emancipados com a renda per capita maior ou menor que a média nacional (ano de 2010)

RENDA PER CAPITA	MUNICÍPIOS	PERCENTUAL	Média	Estatística z
Maior que a média	481	44,83%	639,39	27,46***
Menor que a média	592	55,17%	275,60	-47,46***

*** Significante a 1%

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil
Elaboração do autor⁴

Segundo esta tabela é possível verificar que a maioria dos municípios emancipados, possui no ano de 2010 uma renda per capita menor que a média nacional. 481 municípios possuem renda per capita maior que R\$ 438,68, representando 44,83% da amostra, enquanto 592 possuem uma renda per capita maior que a média. A média dos municípios emancipados com renda per capita superior à nacional é de R\$ 639,39, enquanto as do inferior é de R\$ 275,60. Nota-se que a diferença entre a média desses grupos e a média nacional é estatisticamente significativa.

Outra característica importante de se ressaltar é o argumento de que muitas vezes a criação de um novo município não necessariamente privilegia a população mais pobre da região emancipada. Neste sentido será analisado o coeficiente de Gini para avaliar a situação dos municípios emancipados quanto a sua distribuição de renda. A média brasileira para o coeficiente de Gini é de 0,4913 para o ano de 2010. Basicamente, quanto mais próximo de 1 esse número for, melhor é a distribuição de renda dentro desta região. A tabela 8 mostra o número de municípios emancipados que possuem um coeficiente de GINI maior ou menor que a média nacional.

TABELA 4.4

⁴ Valor da media em R\$

Municípios emancipados com coeficiente de Gini maior ou menor que a média nacional (ano de 2010)

GINI	MUNICÍPIOS	PERCENTUAL	MÉDIA	Estatística z
Maior que a Média	513	47,81%	0,5507	27,86***
Menor que a Média	560	52,19%	0,4370	31,02***

*** Significante a 1%

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil
Elaboração do autor

Os dados da tabela mostram que, apesar da pequena margem, a maioria dos municípios emancipados apresenta um coeficiente de Gini inferior a média nacional, tendo, portanto, uma pior distribuição de renda. Cerca de 513 municípios possuem um coeficiente de Gini maior que a média nacional, representando 47,81% enquanto 560 municípios possuem um Coeficiente de Gini menor que a média nacional, 52,19%. A média dos municípios emancipados com um Coeficiente de Gini superior ao nacional é de 0,5507 enquanto as do inferior é de 0,4370. Nota-se que a diferença da média desses grupos em relação a média nacional é estatisticamente significativa.

A expectativa de anos de estudos é uma variável pertinente para se avaliar o nível de educação de uma determinada região. A média dos municípios brasileiros para a expectativa de anos de estudo em 2010 era de 9,71 anos. A tabela a seguir mostra, novamente, o número de municípios emancipados que possuem uma expectativa de anos de estudos maior ou menor que a média nacional.

TABELA 4.5

Municípios emancipados com expectativa de anos de estudo maior ou menor que a média nacional (ano de 2010)

Exp. Anos de Estudo	MUNICÍPIOS	PERCENTUAL	MÉDIA	Estatística z
Maior que a Média	545	50,79%	10,37	31,42***
Menor que a Média	528	49,21%	8,43	-29,41***

*** Significante a 1%

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil
Elaboração do autor

Os dados mostram que 545 municípios possuem expectativa de anos de estudo maior que a média nacional, enquanto há 528 municípios com expectativa de anos de estudos menor que a média nacional. A proporção entre esses dois dados é 50,79% e 49,21%. A média dos municípios emancipados com expectativa de anos de estudos superior à nacional é de 10,37, enquanto a do inferior é de 8,43. Nota-se que a diferença da média desses grupos em relação a média nacional é estatisticamente significativa.

O Índice de Desenvolvimento Humano é um indicador que busca avaliar a qualidade de vida e o nível de desenvolvimento de uma população. Quanto mais próximo de 1 melhor é a qualidade de vida de uma determinada região. A média do IDH para os municípios brasileiros no ano de 2010 foi de 0,639, a tabela a seguir mostra o número de municípios emancipados que possuem o IDH maior ou menor que a média nacional.

TABELA 4.6

Municípios emancipados com IDH maior ou menor que a média nacional (ano de 2010)

IDH	MUNICÍPIOS	PERCENTUAL	MÉDIA	Estatística z
Maior que a Média	549	51,16%	0,698	39,73***
Menor que a Média	524	48,84%	0,420	-31,33***

*** Significante a 1%

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Elaboração do autor

Os dados mostram que a maioria dos municípios emancipados apresenta um IDH maior que a média nacional. Cerca de 549 municípios possuem um IDH maior que a média e 524 menor que a média. A média dos municípios emancipados com IDH superior a nacional é de 0,698, enquanto a do inferior é de 0,420. Nota-se que a diferença da média desses grupos em relação a média nacional é estatisticamente significativa.

Um bom indicador para a provisão de bens públicos é o acesso da população para a água encanada. No Brasil 83% da população possui acesso a este tipo de bem público. A tabela a seguir faz uma comparação dos municípios emancipados após 1988 cuja mais que 83% da sua população tem acesso a água encanada.

TABELA 4.7

Municípios emancipados com parcela da população com acesso a água encanada maior ou menor que a média nacional (ano de 2010)

ACESSO A ÁGUA	MUNICÍPIOS	PERCENTUAL	MÉDIA	Estatística z
Maior que a média	717	66,82%	92,78%	53,14***
Menor que a média	356	33,18%	64,87%	-18,42***

*** Significante a 1%

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil
Elaboração do autor

Esta tabela apresenta o quanto que a maioria dos municípios emancipados possui um maior acesso a água encanada que a média nacional. Cerca de 66,82% da amostra possui uma população da qual 83% ou mais possuem acesso a água encanada. Apenas 33,18% dos municípios emancipados possuem uma população com menor acesso a água encanada que a média nacional. O acesso a água encanada nos municípios emancipados com acesso superior ao nacional é de 92,78%, enquanto os de menor é de 64,87%. Nota-se que a diferença da média desses grupos em relação a média nacional é estatisticamente significativa.

À luz desses dados, pode-se afirmar que a maioria dos municípios emancipados possuem um nível de renda per capita e coeficiente de Gini menor do que a média nacional revelando que estes municípios ainda se encontram em fase de desenvolvimento, ademais, o nível baixo de população é um fator preocupante principalmente para as finanças públicas já que estes possuem uma menor capacidade de arrecadação dependendo, assim, das transferências. Os indicadores de IDH e água chamam a atenção por estarem maior que a média nacional, o que pode ser mais um fator em prol das emancipações.

5 Análise Econométrica

Este capítulo buscará fazer uma análise econométrica para analisar como algumas variáveis socioeconômicas influenciam no desejo de um município de se emancipar ou não. O primeiro subcapítulo descreverá a base de dados utilizada para essa análise, o segundo fará uma breve descrição da metodologia utilizada para essa análise, o terceiro explicará a criação do lag espacial, o quarto definirá o modelo rodado, enquanto o quinto apresentará os resultados obtidos.

5.1 Descrição dos dados

Os dados utilizados para se fazer esta análise econométrica provieram do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Esta base possui diversos dados para 5565 municípios do Brasil, além do mais esta possui uma importante característica para esta análise. Ela contempla três períodos, o ano de 1991, de 2000 e de 2010, porém para todos esses 5565 municípios que existiam em 2010. Em outras palavras, ela possui estatísticas para os municípios de 1991 para a época em que eles ainda não tinham sido emancipados, permitindo, assim fazer uma avaliação destes municípios antes e depois de sua emancipação.

As variáveis utilizadas para dessa base de dados utilizadas para essa análise estão descritas na tabela a seguir.

TABELA 5.1

Descrição das variáveis utilizadas do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Elaboração do Autor

Variável	Descrição	Média	Desvio Padrão	Máximo	Mínimo
T_AGUA.1991	Porcentagem da população do município que possuía acesso a água encanada no ano de 1991	53,38	31,81	100	0
E_ANOESTUDO.1991	Expectativa de anos de estudos para cada cidadão do município medido no ano de 1991	7,48	2,06	12,12	0,91
ESPVIDA.1991	Expectativa de vida do município medido no ano de 1991	63,73	4,72	73,61	50,97
RDPC.1991	Renda per capita do municípios no ano de 1991	234,8	143,52	1185	33,24 43

Outra variável utilizada nesta análise econométrica é referente as transferências via FPM recebidas pelos municípios. Entretanto, como estamos utilizando a malha municipal de 2010 há um problema, pois necessita-se estimar o total de transferências direcionados para os municípios que não haviam sido emancipados no ano de 1991. Para se fazer essa estimação utilizou-se os valores disponíveis no portal do IPEA DATA para arrecadação do Imposto sobre o Produto Industrializado e Imposto de Renda no ano de 1991. Após se obter esses dados fez-se a devida distribuição do FPM, de acordo com os coeficientes disponibilizados pelo TCU, para os municípios que existiam no ano de 1991. Para se estimar o tanto que os municípios emancipados receberam de FPM no ano de 1991 utilizou-se a técnica de Área Mínima Comparável. Basicamente, se utilizou os dados do IBGE que fornece a partir de quais municípios a malha atual é formada, e criou-se uma variável de rateio dentro das áreas que tiveram emancipação utilizando a população que a malha municipal tinha no ano de 1991. Logo, se uma região era um município em 1991 e hoje essa região possui dois municípios, e os dados do atlas mostram que essas regiões tinham cada uma 5.000 habitantes, o total de FPM recebido por cada um desses municípios é igual a metade destinada aos municípios “pai” em 1991. Depois, bastou dividir o valor encontrado pela população do município para se obter esta estatística per capita.

A principal variável para esta análise refere-se a uma do tipo “dummy” esta recebe valor 1 se o município foi criado no período entre 1991 e o ano 2000, e 0 caso contrário. Dentro desse período houve a emancipação de 1016 municípios. A tabela a seguir descreve estas duas variáveis supracitadas.

TABELA 5.2

Descrição das variáveis fora do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Variável	Descrição	Média	Desvio Padrão	Máximo	Mínimo
FPMPC.1991	FPM per capita estimado recebido pelo município no ano de 1991	413	285,25	5624	8,33
Criados.2000	Recebe 1 se o município foi criado entre 1991 e 2000 e 0 caso contrário	-	-	-	-

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, Ministério da Fazenda
Elaboração do autor

Ainda foi utilizada outra variável para se fazer esta análise econométrica, entretanto esta será descrita na próxima seção devido a sua particularidade espacial. A próxima seção descreve a metodologia e o modelo econométrico utilizado neste trabalho.

5.2 Metodologia

Uma vez que a variável dependente é do tipo binária, o modelo escolhido para ser rodado é um modelo de escolha binária do tipo “probit”. Sua estimação acontece da seguinte maneira⁵. Primeiramente, descreve-se a função latente:

$$y_i^* = \alpha + \beta X$$

Onde y_i^* é a variável dependente que no caso assumirá valor 1 ou 0, " α " se refere a constante do modelo e βX é o produto interno entre os coeficiente betas e as variáveis independentes. As estimativas dos coeficientes são obtidas pelo método de máximo verossimilhança, para tanto, é necessário que se defina a função de verossimilhança.

$$Prob(y_i^* | \alpha + \beta X) = \Phi(\alpha + \beta X)^y (1 - \Phi(\alpha + \beta X))^{1-y}$$

⁵ Metodologia de acordo com Uzunoz e Ackay (2012).

Como se está trabalhando com uma regressão do tipo probit, tem-se que a função $\Phi(z)$ é uma função de distribuição acumulada normal-padrão.

$$\Phi(z) = \frac{1}{\sqrt{2\pi}} \int_{-\infty}^z e^{-\frac{1}{2}Z^2} dZ$$

Logo:

$$Prob(y_i^* | \alpha + \beta X) = \left(\frac{1}{\sqrt{2\pi}} \int_{-\infty}^{\alpha+\beta X} e^{-\frac{1}{2}Z^2} dZ \right)^y \left(1 - \frac{1}{\sqrt{2\pi}} \int_{-\infty}^{\alpha+\beta X} e^{-\frac{1}{2}Z^2} dZ \right)^{1-y}$$

A função de verossimilhança é portanto:

$$L = \Pi_1 \left(\frac{1}{\sqrt{2\pi}} \int_{-\infty}^{\alpha+\beta X} e^{-\frac{1}{2}Z^2} dZ \right)^{y_1} \Pi_0 \left(1 - \frac{1}{\sqrt{2\pi}} \int_{-\infty}^{\alpha+\beta X} e^{-\frac{1}{2}Z^2} dZ \right)^{1-y_0}$$

Onde Π_0 significa o produto iterado das n_0 observações em que $y_i^* = 0$ e Π_1 o produto iterado das n_1 observações em que $y_i^* = 1$. Determinada a função de verossimilhança a próxima etapa é aplicar o “log” nesta função.

$$\log(L) = \sum y_1 (\log \frac{1}{\sqrt{2\pi}} \int_{-\infty}^{\alpha+\beta X} e^{-\frac{1}{2}Z^2} dZ) + \sum (1 - y_0) (\log \frac{1}{\sqrt{2\pi}} \int_{-\infty}^{\alpha+\beta X} e^{-\frac{1}{2}Z^2} dZ)$$

O próximo passo seria, então, maximizar essa função em relação aos parâmetros α e β s, o que seria tirar a derivada da função de log-verossimilhança em relação a cada um desses parâmetros e igualar a zero. No final se terá um sistema não linear de “i + 1” equações da qual será possível se extrair os parâmetros em questão. É importante lembrar que em uma regressão do tipo “probit” os coeficientes das variáveis independentes não podem ser interpretados de maneira igual a do tipo de uma regressão linear por Mínimos Quadrados Ordinários, os coeficientes de uma “probit” só são capazes de nos dizer a direção com que as variáveis independentes afetam a dependente, ou seja, ela só nos diz a direção do efeito.

Foi calculado também o efeito marginal que cada variável possui para a regressão “probit”. Segundo Bartus (2005), o efeito marginal deve medir a mudança que o acréscimo em uma unidade de uma variável independente causa na variável depen-

dente. Desta forma, o efeito marginal de cada variável em uma regressão probit é feito da seguinte maneira.

$$EF_i = \frac{1}{n} \sum_{k=1}^n \{ \Phi(\beta X^k + \beta_i) - \Phi(\beta X^k) \}$$

Onde EF_i é o efeito marginal da i -ésima variável independente, e Φ a função de distribuição acumulada normal-padrão.

5.3 Criação do lag espacial

Outro objetivo desse trabalho foi averiguar se as proximidades entre as regiões emancipada tem influência no processo de emancipação. Para tanto foi necessário se utilizar conceitos de econometria espacial. Foi criado o “lag-espacial” da variável dependente cujo processo será descrito a seguir.

Primeiramente, é necessário se obter a matriz de contiguidade para a malha municipal brasileira. Esta matriz foi baseada no conceito de vizinhança, logo, ela é uma matriz 5562 por 5562 onde cada linha representa um município e cada coluna representa um município, nas entradas onde há os cruzamentos dos municípios é atribuído o valor um ou zero, onde um indica que o municípios representado nesta linha é vizinho ao município representado pela coluna e zero caso contrário. Depois é preciso normalizar esta matriz, para tanto, cada linha é dividida pelo somatório da própria linha de tal forma que a soma de cada linha seja igual a um. feito isso basta multiplicar esta matriz pela variável dummy que indica se o município foi ou não criado entre os anos de 1991 e 2000. Note que três municípios foram deixados de fora desta análise por serem ilhas e, portanto, não possuem vizinhos. Ademais esses municípios foram criados em períodos anteriores a 1988.

5.4 Definição dos modelos

Dois modelos “probit” foram rodados nesta análise, um sem o lag espacial da variável independente e outro com. O primeiro modelo é o seguinte:

$$\begin{aligned} criados.2000 = & \alpha + \beta_1 T_{AGUA}.1991 + \beta_2 E_{ANOSESTUDO}.1991 + \beta_3 ESPVIDA.1991 \\ & + \beta_4 \log(RDPC.1991) + \beta_5 \log(FPMPC.1991) + \varepsilon \end{aligned}$$

Note que foram utilizados dados do ano de 1991 pois provavelmente foram as características deste ano que despertaram dentro desse municípios a sua vontade de se emancipar no período seguinte. O outro modelo rodado é igual ao primeiro, entretanto, foi adicionado o lag espacial.

$$\begin{aligned} criados.2000 = & \alpha + \beta_1 T_{AGUA}.1991 + \beta_2 E_{ANOSESTUDO}.1991 + \beta_3 ESPVIDA.1991 \\ & + \beta_4 \log(RDPC.1991) + \beta_5 \log(FPMPC.1991) + \beta_{6ESP} criados.2000 + \varepsilon \end{aligned}$$

Este lag espacial buscará averiguar se a vizinhança com municípios que se emanciparam influencia na possibilidade de os municípios se emancipar. A próxima seção apresenta os resultados destas regressões e apresenta uma breve explicação sobre eles.

5.5 Resultados

A tabela a seguir apresenta os resultados da regressão probit rodada para os dois modelos

TABELA 5.3

Resultados do modelo

<i>Variável Dependente:</i> criados.2000	<i>Coeficiente</i> (erro padrão)	<i>Efeito Marginal</i> (erro padrão)	<i>Coeficiente</i> (erro padrão)	<i>Efeito Marginal</i> (erro padrão)
ESP_CRIADOS.2000	-	-	1.048 ^{***} (0.110)	0,223 ^{***} (0.023)
T_AGUA.1991	-0,009 ^{***} (0,001)	-0,001 ^{***} (0,001)	-0.006 ^{***} (0.002)	-0.001 ^{***} (0.0003)
E_ANOESTUDO.1991	-0.029 (0,018)	-0.006 (0,003)	-0.043 ^{**} (0.018)	-0.009 [*] (0.003)
ESPVIDA.1991	0,125 ^{***} (0,009)	0,026 ^{***} (0,001)	0.119 ^{***} (0.009)	0.025 ^{***} (0.001)
log(RDPC.1991)	-1,017 ^{***} (0,074)	-0,219 ^{***} (0,015)	-1.023 ^{***} (0.074)	-0,218 ^{***} (0.015)
log(FPMPC.1991)	-1,054 ^{***} (0,052)	-0,227 ^{***} (0,010)	-0.982 ^{***} (0.053)	-0.209 ^{***} (0.010)
Constante	3,151 ^{***} (0,576)	- -	2.921 ^{***} (0.580)	- -
Observações	5.562	5.562	5.562	5.562
Log-Verossimilhança	-2.172,451		-2.127,768	-
Crit. Inf. de Akaike	4.356,902		4.269,536	-

Notas: * p<0.1; ** p<0.05;

*** p<0.0

*

A tabela apresenta os valores dos coeficientes estimados para cada variável, abaixo deles e entre parênteses está o erro padrão de cada coeficiente. O teste utilizado para averiguar a significância estatística dos coeficientes foi o tradicional teste “t”, para este é possível afirmar que todas as variáveis são estatisticamente significantes a 1% com exceção da variável “E_ANOESTUDO.1991”. Também é apresentado na tabela o número de observações, o valor do log-verossimilhança e o critério de informação de Akaike.

Primeiro vamos avaliar os resultados do primeiro modelo. A variável T_AGUA.1991 possui sinal negativo, isto indica que quanto menor o número de pessoas com acesso a água encanada maior é a probabilidade do município se antecipar. O seu efeito marginal possui a magnitude de 0,001. Nota-se que este resultado está de acordo com esperado uma vez que com menor acesso a água maior deve ser o descaso da administração local com aquela região podendo assim fazer com que a população exija sua emancipação para que possam assim melhorar a provisão deste bem público.

Já E_ANOESTUDO.1991 também apresenta um sinal negativo indicando que quanto menor a expectativa de anos de estudo maior a chance do municípios se emancipar. O seu efeito marginal é de -0,006. Isto pode estar relacionado com o fato de que regiões que querem se emancipar podem possuir um sistema educacional ruim, sendo assim, a emancipação uma maneira de se reivindicar uma melhora neste sistema.

Entretanto, a variável ESPVIDA.1991 possui um sinal positivo, ou seja quanto maior a expectativa de vida, maior é a probabilidade da região se emancipar. O seu efeito marginal é de 0,026. Isto pode estar relacionado com o fato de os municípios que desejam se emancipar terem uma população pequena e, portanto, não possuírem os malefícios a saúde que as grandes cidades tem como o nível de estresse e gases poluentes.

O log(RDPC.1991) possui um sinal negativo, logo quanto menor a renda per capita maior é a probabilidade do município se emancipar. A magnitude do seu efeito marginal é de -0,219. Logo, municípios com menor nível de desenvolvimento econômico medido pela renda per capita possuem mais problemas com a administração local, vendo, desta maneira, sua emancipação como uma maneira de remediar essa situação.

A variável log(FPMPC.1991) também possui um sinal negativo. Isto indica que quanto menor for o nível destinado às transferências via FPM per capita, aumenta-se a chance do municípios se emancipar. O seu efeito marginal é de -0,227. Isto pode ter haver com o fato de que muitas vezes a principal para esses municípios quererem se emancipar estar relacionada ao aumento de receitas destes municípios via uma maior transferência de FPM para a região.

Passando para o segundo modelo, os resultados encontrados para as outras variáveis se mantiveram, entretanto a inserção da nova variável no modelo causou algumas mudanças interessantes. Observa-se que a significância da variável E_ANOESTUDO.1991 melhorou, esta passou agora a ser significativa ao nível de 5%, logo a inclusão desta nova variável melhorou a significância estatística do modelo. Ademais, a variável ESP_CRIADOS é estatisticamente significativa e possui um sinal positivo. Ou seja, municípios que se emancipam aumentam a probabilidade de outros municípios vizinhos se emanciparem. Isto pode acontecer por causa de vazamento de informações sobre o processo de emancipação, ou ainda, por causa de influências políticas causadas por esta proximidade.

Portanto de acordo com os resultados destas regressões as variáveis que aumentam a chance de um município de se emancipar são:

1. Municípios próximos que se emanciparam ou estão em processo de emancipação;
2. Alta expectativa de vida.

Já as variáveis que diminuem a chance de um município se emancipar são:

1. Grande acesso a água encanada por parte da população;
2. Alto nível de renda per capita;
3. Alto nível de transferências via FPM per capita.

O próximo capítulo buscará mostrar as principais consequências que essa emancipação trouxe para o Brasil.

6 Desdobramentos do processo de emancipação

Neste capítulo será mostrado as principais consequências que o processo de emancipação municipal trouxe ao Brasil. Alguns estudos econômicos já foram feitos para se estudar os principais efeitos que as emancipações municipais trazem a economia local e o seu efeito nos municípios vizinhos. Em geral, ao contrário do que é pensado pela população dos municípios emancipados, não há uma melhora nos indicadores econômicos, ademais estudos apontam para uma perda na eficiência econômica dos municípios recém criados.

Gomes e MacDowell (2000) analisaram o impacto que a descentralização política em curso no final da década de 1990 estavam tendo impactos sociais e econômicos maléficos a sociedade. O crescimento do número de municípios no país fez com que recursos fossem deslocados de grandes municípios para pequenos municípios tendo prováveis impactos na produtividade das cidades consideradas como grandes. Além disto, apenas uma pequena parte da população foi beneficiada pelo aumento dos números dos municípios e que em geral os beneficiados não foram a população pobre. Ainda mais, as emancipações foram grandes responsáveis por aumentar o gasto do país com legislativo uma vez que após a criação do município se faz necessário conceber um aparato político como prefeitura e câmara de vereadores o que por sua vez aumenta os gastos para a região.

Shikida (1998) afirma que a institucionalização presente no federalismo fiscal adotado pelo Brasil tiveram como efeito um aumento no número de municípios no estado de Minas Gerais. Entretanto, o autor afirma que não é possível averiguar se essas emancipações foram positivas, ademais os municípios emancipados permaneceram em uma situação de baixo desenvolvimento econômico.

Monastério *et al* (2013) demonstrou através de uma regressão espacial que as emancipações por si só não foram capazes de gerar desenvolvimento econômico para os municípios emancipados. Em grande parte o crescimento econômico desses municípios se deveu a uma situação geral de crescimento na economia brasileira. Além disto, as regiões que tiveram a criação de um município se desenvolveram menos que aquelas regiões que não tiveram nenhuma emancipação.

Da Mata (2014) analisou os efeitos da descentralização fiscal no Brasil e notou que municípios que são pouco dependentes de transferências fiscais tendem a ter

uma política de habitação mais acentuada pois assim aumentam o número de habitantes do município que passarão a contribuir com outros tipos de impostos para a cidade. Logo, como a maioria dos municípios emancipados são pequenos e, portanto, grandes dependentes de transferências fiscais, haveria uma evasão de população para outras cidades pois essas seriam capazes de prover uma política habitacional mais desenvolvida.

Mattos e Ponczek (2011) estudaram os efeitos das emancipações municipais sobre os indicadores sociais e de bens públicos, ao comparar os municípios antes e depois de se emanciparem foi encontrado uma piora sobre esses indicadores. Portanto, a secessão municipal piorou a situação dos municípios em questão tanto no campo social como na provisão dos bens públicos.

Logo, a maioria dos estudos apontam para uma piora na situação de bem estar dos municípios que foram emancipados. Relacionando isto a causa das emancipações municipais parece haver uma assimetria de informação entre a população que apoia os municípios e os formuladores de políticas econômicas. O desejo local de emancipação se justifica, pois na maioria dos casos os pequenos municípios não estão em situação favorável, entretanto o contra factual à época ainda não existia. Segundo os estudos analisados não há melhora após as emancipações e, portanto, para a sociedade como um todo não há justificativas para que estas continuem ocorrendo.

7 Conclusão

Este trabalho buscou abordar o fenômeno de emancipação municipal observado no Brasil no período pós constitucional. Primeiramente, buscou-se apresentar como se deu o processo de descentralização no Brasil. Abordou-se as principais características da administração no regime militar e sua centralização na organização das políticas do país, principal razão para que houvesse poucas emancipações municipais durante esse período. Ainda neste capítulo abordou-se algumas características do Federalismo Fiscal como a “guerra fiscal” prevalecendo entre municípios e estados e o desvio de recursos entre algumas regiões do país. Além disto, foi feita uma breve descrição do sistema tributário brasileiro e a dependência que pequenos municípios possuem com as transferências.

O capítulo 3 descreveu como ocorre a repartição do FPM explicitando os coeficientes populacionais e como a criação de um novo município retira recursos dos outros municípios do seu estado. Já o capítulo 4 descreveu a evolução do número de municípios no Brasil, foi evidenciado as ondas de criação que ocorreram no ano anterior às eleições municipais o que provavelmente teve alguma influência política. Também foi apresentado alguns dados dos municípios emancipados e sua comparação com a média nacional.

O capítulo 5 fez uma análise econométrica para se averiguar a influência que algumas variáveis sócio-econômicas possuem no processo de emancipação. Chegou-se a conclusão que quanto menor o acesso a água encanada, quanto menor a expectativa de anos de estudo e quanto menor a renda per capita e o nível de transferências via FPM per capita, maior é a chance do município se emancipar e quanto maior a expectativa de vida maior é a chance do município se emancipar. Ademais, as proximidades com municípios que já se emanciparam aumenta a probabilidade de um municípios de se emancipar.

O capítulo 6 apresentou alguns trabalhos que analisam as consequências dessas emancipações, as principais são que houve um grande aumento nos gastos com o legislativos, menor nível de desenvolvimento econômico em regiões que foram emancipadas e pior provisão de bens públicos em regiões que vivenciaram alguma emancipação.

Este trabalho teve por intuito trazer novamente a tona o assunto de emancipação municipal. Em 2014, houve uma grande discussão sobre a aprovação lei complementar que iria permitir o retorno deste fenômeno, entretanto o seu texto foi inteiramente vetado pela Presidência da República. É importante que a população tenha acesso as principais consequências que este fenômeno traz para o ambiente econômico brasileiro assim como as principais causas sócio-econômicas que o levam a acontecer. Um fator importante deixado de fora desta análise foi a inclusão de uma variável política como causa destas emancipações, como por exemplo, o partido do prefeito do município a ser emancipado ser da mesma coligação política do governador. Chegou-se a tentar montar uma base de dados com esses dados, entretanto a indisponibilidade desses dados pelo TSE tornou esta tarefa muito custosa e de difícil execução. Espera-se que no futuro possa-se ter uma base deste tipo para que se possa avaliar de forma mais direta a influência que as coligações políticas tem no processo de emancipação.

8 Referências

- ALESINA, A., SPOLAORE, E. **On the Number and Size of Nations**. The Quarterly Journal of Economics, v.112, N. 4, Novembro de 1997.
- BARTUS, T. **Estimation of marginal effects using margeff**. The Stata Journal v. 5 n. 3, pp. 309-329. 2005
- BEALEY, F. **The Blackwell Dictionary of Political Science**. Oxford: Blackwell Publishers Ltd. 1999.
- BREMAEKER, F. E. J. **Os novos municípios: surgimento, problemas e soluções**. Revista de Administração Municipal, v. 40, n. 206, pp. 88-99, jan-mar. 1993.
- CARDOZO, S. A., **Continuidades e discontinuidades na articulação do espaço econômico nacional – 1930 aos anos 90: uma análise a partir das políticas tributária, monetária e de desenvolvimento regional**. Campinas: Dissertação de Mestrado, Instituto de Economia, Unicamp. 2004.
- CATAIA, M. A., **A geopolítica das fronteiras internas na constituição do território: o caso da criação de novos municípios na região centro-oeste do Brasil durante o regime militar**. Revista Eletrônica de Geografía y Ciencias Sociales, v. 10, n. 218(22), Universidad de Barcelona, agosto de 2006.
- CIGOLINI, A. A. **Fragmentação do território em unidades político-administrativas: análise da criação de municípios no estado do Paraná**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.
- CIGOLINI, A. A.; CACHAROTTI, T. L. **Análise do Processo de criação de municípios no Brasil**, XII Colóquio Internacional de Geocrítica, Bogotá, 7 de maio, 2012.
- CITADINI, A. R. **Municípios Inviáveis e Controle do déficit público**. **Diário Comércio e Indústria**, 24 e 25 de nov. 1998.

COSTA JÚNIOR, D. V. **Município brasileiro nos 20 anos da Constituição Federal de 1988. Uma análise das principais emendas constitucionais e decisões do Supremo Tribunal Federal com reflexos no Município.** Jus Navigandi, Teresina, ano 14, n. 2194, 4 de julho de 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/13101>>. Acesso em: 1 dez. 2014.

CYSNE, R. P. **A Economia Brasileira no Regime Militar.** Estudos Econômicos (IPE/USP), São Paulo, v. 23, nº2, p. 185 -226, maio de 1993.

DA MATA, D. **The Effect of Fiscal Decentralization on Housing Markets: Evidences from Brazil**, 2014, Disponível em: <http://www.iipf.org/papers/Da_Mata-The_Effects_of_Fiscal_Equalization_on_Housing_Markets-409.pdf?db_name=IIPF69&paper_id=439> Acessado em: 16 de novembro de 2015.

DOMINGUES, J. M. **Federalismo Fiscal Brasileiro.** Instituto de Direito Tributário de Londrina, junho de 2007. Disponível em: <<http://www.idtl.com.br/artigos/186.pdf>> . Acessado em: 16 de novembro de 2015.

GAPARINI, C. E., MIRANDA R. B. **Transferências Equidade e Eficiência Municipal no Brasil.** Planejamento e Políticas Públicas, n. 36, jan/jun. 2011

GOMES, G. M., MAC DOWELL, M. C. **Descentralização Política, federalismo fiscal e e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social.** Brasília: IPEA, 2000.

GOTTMANN, J. **The Significance of Territory**, University of Virginia Press Charlottesville, VA, 1973.

LIMA, W. **Da evolução constitucional brasileira.** Âmbito Jurídico, v. 11, n. 49, janeiro de 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=artigos_leitura_pdf&artigo_id=4037>. Acesso em: 16 de novembro de 2015.

MATTOS, E., PONCZECK, V. **Efeitos da Divisão Municipal na Oferta de Bens Públicos e Indicadores Sociais**. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Working Paper no 18, 2011.

MENDES, M., MIRANDA, R. B., COSIO, F. B. **Transferências Intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e propostas de reforma**. Consultoria Legislativa do Senado Federal Coordenação de Estudos, Texto para Discussão n. 40, abril de 2008

MONASTERIO, L. M. **Multiplica-vos e Crescei? FPM, Emancipação e Crescimento Econômico Municipal**. IPEA, Brasil em Desenvolvimento, vol 1, 2013.

MONASTERIO, L. M. **A estranha distribuição da população dos pequenos municípios brasileiros**. Revista Econômica do Nordeste, v.45, n. 4, pp. 111-119, outubro de 2014. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=1492> . Acesso em: 16 de novembro de 2015.

NORONHA, R. **Criação de novos municípios: o processo ameaçado**. Revista de Administração Municipal, v. 43, n. 219, pp 110-117, abr/dez. 1996

OATES, W. E. **On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions**. National Tax Journal, v 61, n.2, junho de 2008

OATES, W. E., **Fiscal Federalism**, New York: Harcourt, Brace and Jovanovich. 1972.

RIVER, W. H., **Liberalism against populism**. San Francisco: W. H. Freeman. 1982.

ROYO, S., YETANO, A., ACERETE, B. **E-Participation and Environmental Protection: Are Local Governments Really Committed?** Public Administration Review v.74, issue 1, pp87-98, janeiro de 2014.

RUSSO, L. **A novela da criação de municípios**. 2014. Disponível em: <<http://lucianarusso.jusbrasil.com.br/artigos/112329448/a-novela-da-criacao-de-municipios>> Acesso em: 16 de novembro de 2015.

SANTOS, G. F. **O município na Federação**. Jus Navigandi, Teresina, ano 3, n. 29, mar. 1999. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/1555>>.

SANTOS, A. M. **Município, descentralização e território**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SERRA, J., AFONSO, J. R. R. **Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões**. Economia e Sociedade, Campinas, n.12, dezembro de 1999.

SHIKIDA, C. D. **A Economia Política de Emancipação de Municípios em Minas Gerais**. Brasília: ESAF, 1998.

SIQUEIRA, C. G. **Emancipação Municipal no Pós Constituição de 1988**: Um estudo sobre o processo de criação dos novos municípios paulistas. **Dissertação** (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, junho de 2003.

SIQUEIRA, C. G. **Surgimento dos municípios nos anos 90**: A Influência da Distribuição Populacional e do Novo arranjo Político-Institucional no Processo Emancipatório Paulista, UNICAMP, maio de 2004.

STEPAN, A. (2004a), **Toward a New Comparative Politics of Federalism, Multi-nationalism, and Democracy**: Beyond Rikerian Federalism, in: Edward L. Gibson (ed.), **Federalism and Democracy in Latin America**, Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 29–83. 2004.

TRISTÃO, J. A. M. **A Administração tributária dos municípios brasileiros** Uma avaliação do desempenho da arrecadação. **Dissertação** (Doutorado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo/ Fundação Getúlio Vargas, 2003.

UZUNOZ, M., ACKAY, T. A. **Case Study of Probit Model Analysis of Factors Affecting Consumption of Packed and Unpacked Milk in Turkey**. Economics Research International, v. 2012. Ano: 2012.

VALENTIM, M. S. **A Guerra fiscal no Brasil: impactos econômicos**. Achega.net Revista de Ciência Política. Número 14, dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.achegas.net/numero/quatorze/marilena_v_14.htm> Acesso em: 16 de novembro de 2015.

VARSANO, R. **O sistema tributário de 1967: adequado ao Brasil de 80?** Pesquisa e Planejamento Econômico. v. 11 pp. 203-228. abril de 1981. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/450/393>> Acesso em: 16 de novembro de 2015.

VASCONCELOS, R. V. et al. **Sistema e Administração Tributária – Uma visão geral**. Estudo Tributário 08, Ministério da Fazenda Secretária da Receita Federal Coordenação-Geral de Política Tributária. Brasília, Agosto de 2002. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/20SistemaAdministracaoTributaria.pdf>> Acesso em: 16 de novembro de 2015